

Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa

Las administraciones: Comunidades autónomas y administraciones locales.

Los municipios grandes y medianos como actores clave de las políticas de integración en los Países Bajos.
María Bruquetas Callejo

LOS MUNICIPIOS GRANDES Y MEDIANOS COMO ACTORES CLAVE DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN EN LOS PAÍSES BAJOS

María Bruquetas Callejo

*Institute for Migration and Ethnic Studies (IMES)
Universidad de Ámsterdam
M.D.M.BruquetasCallejo@uva.nl*

RESUMEN

La política de integración neerlandesa ha pasado por diversas etapas caracterizadas no sólo por la variación en sus contenidos sino también en sus pautas específicas de gobernanza, en las que distintos actores han sido clave. El análisis de las pautas de gobernanza a escala nacional muestra que las políticas han evolucionado desde un elevado grado de centralización en los años ochenta hasta un proceso gradual de descentralización en los años noventa para finalmente regresar hacia la tendencia inicial a la centralización. Dicha interpretación del proceso favorece la atención sobre la arena nacional y sobre la dimensión discursiva y retórica de las políticas. Sin embargo, si abordamos el análisis desde el punto de vista de la práctica y del ámbito local, vemos que el cambio de milenio no ha acusado una recentralización sino más bien al contrario, una exacerbación de la tendencia descentralizadora progresiva. El énfasis en las prácticas políticas reales nos lleva a afirmar que los municipios holandeses no sólo han sido sino que continúan siendo uno de los actores clave de las políticas de integración. En el presente trabajo intentamos ofrecer un análisis de las políticas actuales de integración en los Países Bajos desde el punto de vista de las ciudades grandes y medianas. El objetivo es responder a la cuestión de si podemos afirmar que existe en la actualidad una re-centralización de las políticas o, por el contrario, la evidencia empírica apunta en la dirección opuesta. Intentamos responder a tres preguntas básicas: a) ¿Hasta qué punto son los municipios actores centrales en la política de integración en los Países Bajos; b) ¿En qué medida y cómo ejercen los municipios esta potencialidad?; y c) ¿Cuáles son los factores cruciales para explicar la variación entre ciudades? Utilizando material empírico de un estudio de caso de la política local de integración en la ciudad de Róterdam, junto con documentación y datos secundarios de otras investigaciones comparativas de las 30 ciudades neerlandesas de tamaño grande y medio, intentaremos analizar la actuación en materia de integración de los municipios neerlandeses centrándonos en el periodo 2002-2006.

1. En una investigación previa junto con B. Garcés, R. Penninx y P. Scholten, hemos realizado un análisis del *policy-making* neerlandés en los campos de la inmigración y la integración. Dicho análisis —basado en una revisión de la literatura empírica existente— se publicó en un *IMISCOE Working Paper* (Bruquetas et. al., 2007).
2. Seguiremos el criterio oficial neerlandés según el cual, grandes ciudades son las cuatro urbes de mayor relevancia del país —Ámsterdam, Róterdam, La Haya y Utrecht— mientras que ciudades medianas son aquellas por encima de los 100.000 habitantes.
3. Dicho material empírico pertenece a mi tesis doctoral, en la que estudio el funcionamiento de las políticas de integración en la práctica, analizando en concreto los programas de recepción de alumnado inmigrante en institutos de secundaria. El objetivo principal es ver en qué medida existe una brecha entre las prácticas de los contextos locales y los modelos políticos nacionales. Los casos de Róterdam y Barcelona son comparados para ver si presentan similitudes pese a encuadrarse en políticas nacionales de integración extremadamente distintas.

La política de integración neerlandesa ha pasado por diversas etapas caracterizadas no sólo por variación en sus contenidos sino también por pautas específicas de gobernanza. El análisis de dichas pautas de gobernanza en el ámbito nacional (Bruquetas, Garcés, Penninx, y Scholten, 2007)¹ muestra que las políticas han seguido un proceso de centralización-descentralización-centralización. Las políticas altamente centralizadas y dirigidas por el Ministerio del Interior en los años ochenta, evolucionaron gradualmente hacia esquemas mucho más descentralizados en los años noventa, para finalmente recentralizarse tras el cambio de milenio. No obstante, dicha interpretación del proceso favorece la atención sobre la arena nacional y sobre la dimensión discursiva y retórica de las políticas. Además, este análisis asume sin cuestionarla la acotación del campo de la integración definida por la administración, al poner el énfasis en lo que ocurre en las políticas de integración cívica, a pesar de que el estudio destaca que en otras dimensiones de la política de integración no aparece tal tendencia recentralizadora. Por último, este análisis parte de una perspectiva jerárquica del proceso de elaboración de políticas según el cual las políticas se formulan en niveles superiores para dejar a los niveles inferiores implementarlas.

Sin embargo, una de las conclusiones de nuestro análisis (Bruquetas-Callejo, Garcés-Mascarenas, Penninx y Scholten 2007) indicaba la divergencia creciente entre dos modos diferentes de *polycymaking* en las arenas nacional y local, la primera más centrada en estrategias simbólicas y la segunda más pragmática y orientada a la resolución de problemas. La literatura sobre el tema también sugiere que en los contextos locales tienen lugar otros procesos que no siguen completamente las tendencias generales de la arena nacional. Por una parte, varios autores han detectado la existencia de inercias institucionales en las políticas locales de integración de minorías étnicas (Poppelaars y Scholten, 2005; Bruquetas et. al., 2007); por otra, otros destacan la creciente diversidad de formas locales y de diferencias por ámbito de políticas (Penninx y Martiniello 2006; Alexander 2003; Van der Leun, 2006; Van der Leun y Kloosterman, 2006; Uitermark y Duyvendak, 2005). La complejidad del proceso de producción de políticas en un sistema multinivel y las tendencias a la descentralización local acentúan las especificidades locales. Todo esto nos lleva a suponer que si reenfoamos el análisis sobre el ámbito local puede aparecer otra pauta predominante de gobernanza en los años 2000. Confirmaría dicha mirada alternativa la pérdida de poder relativo de los gobiernos locales en la elaboración de la política de integración? Y siguen las políticas locales la línea asimilacionista inaugurada en el ámbito nacional?

Partiendo de elementos apuntados en nuestro análisis previo (Bruquetas, Garcés, Penninx, y Scholten 2007) en este trabajo intentamos ofrecer un análisis de los procesos de elaboración de las políticas de integración en la actualidad en los Países Bajos. El punto de vista que nos ocupa es el de las ciudades grandes y medianas². Las ciudades cobran particular importancia en los procesos de integración por la tendencia de los inmigrantes a asentarse en ellas y a concentrarse en ciertas áreas urbanas. Utilizando un análisis de fuentes secundarias de las treinta ciudades neerlandesas grandes y medianas y un estudio de caso de la política local de integración en la ciudad de Róterdam³, intentaremos analizar el papel de los municipios neerlandeses grandes y medianos en materia de integración. Además, contrastaremos los resultados con los hallazgos de dos investigaciones comparativas de las treint-

ta ciudades neerlandesas de más de 100.000 habitantes (Kamerling 2007⁴ y Bos y Tillie 2006⁵). El material empírico del estudio de caso comprende fundamentalmente entrevistas en profundidad a funcionarios a alto nivel del municipio de Róterdam y del Ministerio de Justicia, directamente implicados en la elaboración de políticas en el periodo 2004-2006. El material de las treinta ciudades comprende documentos políticos (planes de integración, acuerdos de coaliciones municipales, programas de política municipal) y estadísticas oficiales de población.

Los objetivos del presente trabajo son dos: responder a la cuestión de si podemos afirmar que existe en la actualidad –en el periodo 2002-2006– una recentralización de las políticas o, por el contrario, la evidencia empírica apunta en la dirección opuesta; y ver en qué medida han seguido las políticas municipales la retórica de asimilación cultural lanzada desde el ámbito nacional. Hemos definido las elecciones generales de noviembre del 2006 como límite temporal de nuestro análisis, puesto que el cambio de Gobierno aparentemente ha inaugurado una línea política diferente –aunque al mismo tiempo es aún muy pronto para estudiar sus implicaciones prácticas. Intentamos responder a tres preguntas básicas. En primer lugar, ¿hasta qué punto son los municipios actores centrales en la política de integración en los Países Bajos? Nos interesa ver aquí en qué medida tienen autonomía en la elaboración de políticas propias, cómo son las relaciones de poder con los otros actores esenciales en la red –especialmente con el Departamento de Integración– y cómo han llegado a constituirse en actores primordiales. En segundo lugar, ¿en qué medida y cómo formulan los municipios políticas de integración? El hecho de ser uno de los dos actores principales en la elaboración de políticas no quiere decir que la integración esté en un lugar relevante en las agendas municipales. Necesitamos indagar, pues, en qué medida y cómo ejercen los municipios esta potencialidad, tanto respecto a contenidos de las políticas formuladas como a los presupuestos utilizados. En tercer lugar, ¿cuáles son los factores cruciales para explicar la variación entre ciudades a la hora de dotarse, o no, de política propia, o de elegir un tipo de política u otro?

Dividiremos el artículo en cuatro grandes apartados. Primero repasaremos brevemente la evolución de las políticas de integración en los Países Bajos, desde los años sesenta hasta nuestros días, describiendo tanto los contenidos (metas, instrumentos) como las pautas de gobernanza predominantes y las redes de actores características. A continuación discutiremos el material empírico para intentar dar respuesta a nuestras preguntas respecto al papel desempeñado por los municipios en las políticas de integración. Y finalmente intentaremos identificar los factores más importantes para explicar la variación entre ciudades. Para terminar, intentaremos trazar algunas conclusiones relevantes sobre el papel de los municipios en tanto que actores en las políticas de integración.

Actores y pautas de gobernanza de las políticas de integración en los Países Bajos: 1970- 2006

Las políticas públicas que persiguen facilitar la integración de los inmigrantes en los Países Bajos han sufrido drásticos cambios de rumbo desde los años sesenta. También el estilo de gobernanza y la red de actores políticos característicos de dichas políticas han seguido varios modelos a lo largo de los

4. La investigación de Kamerling (2007) es una tesis doctoral que estudia en qué modo se coordinan Estado y municipios en la política de integración y cómo valoran cada uno de estos actores su cooperación. Utilizando dos estudios de caso de tres asuntos concretos —la realización de un marco nacional para la política local de integración y los jóvenes antillanos en riesgo— el autor analiza como interactúan la Dirección de Integración DCIM y los municipios en materia de integración.
5. Bos y Tillie (2006) analizan programas electorales y programas de gobierno municipal en lo tocante a las visiones que tienen los partidos políticos y gobiernos municipales sobre integración y sociedad multicultural. Han tomado una muestra de 30 ciudades con mayor porcentaje de minorías étnicas del país (a 01.01.2005), para ver cómo se han plasmado los planes electorales de las elecciones locales de marzo del 2006 en los acuerdos municipales de las coaliciones resultantes. Han realizado un análisis de contenido de los programas políticos utilizando el programa QDA Minder.

6. Los subsidios buscaban promover actividades culturales. El apoyo explícito de identidades religiosas no estaba en la agenda. En este sentido, el empoderamiento de los musulmanes fue una consecuencia no buscada del sistema liberal y de los residuos del Estado “pilarizado” holandés que tuvo lugar igualmente en otros países con independencia de tener o no apoyo público (Duyvendak, 2005).

años. En los sesenta y los setenta los Países Bajos eran considerados como un país de emigración, y esta premisa informó la ausencia de política para regular los flujos de inmigrantes que llegaban (Comisión Blok, 2004). Puesto que la idea de los responsables políticos era que los trabajadores huéspedes tenía que regresar a sus países de origen (WRR, 2001), se desarrollaron solamente medidas *ad hoc* y los servicios de recepción eran escasos y centrados en el corto plazo (con la excepción de los dirigidos a los repatriados de las Indias Orientales Holandesas) (Penninx, 1996). Consiguientemente, las metas principales de esta no-política eran dos: la re-emigración y la adaptación de los trabajadores inmigrantes a la sociedad neerlandesa. También se consideraba importante que los inmigrantes mantuvieran sus identidades culturales, pero sólo en la medida en que esto facilitara el retorno algún día. Los sindicatos y patronales fueron los primeros socios del Gobierno neerlandés cuando en 1960 se lanzó la política de contratación de trabajadores extranjeros. En los años setenta se desarrolló una política de protección social para responder a las necesidades de algunos grupos en peligro de exclusión social (‘trabajadores invitados’, solicitantes de asilo, inmigrantes de Surinam y de las Antillas Neerlandesas, Moluqueños y nómadas). En esta década, los principales actores de la elaboración de políticas eran ministerios y organizaciones de asistencia social, los cuales conformaban triángulos de hierro en torno a varios grupos objetivo: los ministerios financiaban y las organizaciones privadas proveían servicios de asistencia social (Molleman, 2004; Comisión Blok, 2004; Penninx, 1979). Además, muchos servicios para trabajadores –como la vivienda– eran supuestamente ofrecidos por los empresarios. La creciente reunificación familiar y la concentración de trabajadores extranjeros y sus familias en zonas urbanas específicas empujaron a las autoridades locales a implicarse directamente en la política. Una medida representativa de esta década es el Programa para la lengua y cultura materna (1974), explícitamente orientado a facilitar la reintegración de niños inmigrantes en sus sociedades de origen.

En los años ochenta se lanzó la primera política propiamente de integración –entonces llamada “Política de Minorías Étnicas”–, cuyo punto de partida fue la aceptación del asentamiento de los inmigrantes en los Países Bajos con carácter permanente. La Política de Minorías Étnicas era fundamentalmente una política redistributiva dirigida a extranjeros en posición de desventaja, cuyas metas principales pueden ser resumidas en el eslogan “integración socioeconómica y respeto para la propia identidad cultural”. La idea básica era que la identidad cultural de los inmigrantes estimula su participación en la propia comunidad, y esto tiene a su vez una influencia positiva en su integración en la sociedad general (Comisión Blok, 2004). La Política de Minorías se dirigía a grupos, ya que las organizaciones inmigrantes se consideraban esenciales, no sólo para proveer actividades encaminadas a fomentar la integración de sus miembros, sino también para funcionar como puente entre los inmigrantes y la sociedad más amplia (Penninx, 2006). Las categorías beneficiarias de esta política seguían a grandes rasgos los grupos pre-existentes de las décadas anteriores. Igualmente prevaleció una pauta de gobernanza tecnocrática, que incluía como socios sobre todo a las asociaciones étnicas y a expertos, y dejaba a un lado las organizaciones de asistencia social. Algunas medidas características de estos años son los programas específicos para luchar contra el desempleo entre trabajadores inmigrantes (1984-1987), la política de igualdad de oportunidades en educación, los subsidios para asociaciones de minorías étnicas⁶, y el

consejo de minorías LOA. Además se emprendieron múltiples acciones en el terreno jurídico para hacer efectiva la igualdad de derechos: flexibilización de ciudadanía y naturalización, legislación antidiscriminación y derecho al voto en las elecciones locales para los extranjeros.

A principios de 1990 se lanzó un nuevo tipo de política (Countourenota, 1994), que giraba en torno a los conceptos de “ciudadanía” y “propia responsabilidad”. El argumento principal era que la ciudadanía implica derechos, pero también obligaciones, y que cada ciudadano debe ser activo y responsable por sí mismo. De acuerdo con lo indicado en varios informes del Consejo para Política Gubernamental, la nueva política de integración incorporó tres cambios básicos con respecto a la anterior: 1. La sustitución del ‘enfoque de grupos’ por el ‘enfoque de individuos’ que estén en posición de desventaja; 2. El énfasis en la incorporación socioeconómica de las minorías étnicas a través del mercado laboral y la educación; 3. La introducción por primera vez de programas de recepción para recién llegados, también llamados programas de integración cívica⁷. Estos programas para recién llegados consistían en unos cursos de lengua y cultura holandesas de 600 horas, en combinación con medidas de discriminación positiva en el mercado laboral. La política resultante –“Política de Integración”– dejó a un lado el carácter multicultural que destacaba el empoderamiento grupal y el desarrollo de la identidad de las minorías. Aunque la política ponía el acento sobre la integración socioeconómica de los inmigrantes a través de la educación y el mercado de trabajo, en esta época se abandonaron los esquemas específicamente dirigidos a minorías étnicas. Por ejemplo, desde 1988 (hasta 1997) se suprimió el presupuesto específico destinado a combatir el desempleo de la población inmigrante⁸. La red de actores políticos en los noventa se caracterizó por la débil coordinación del Ministerio del Interior, la vinculación con las políticas urbanas de regeneración de barrios, y la extrema politización.

En el año 2002 la política tomó otra dirección. Si bien la lógica de la política sigue en gran medida las líneas del paradigma de la ciudadanía de los noventa, a partir de entonces se hace hincapié en la adaptación cultural de los inmigrantes a la sociedad neerlandesa. El concepto de política de integración quedó así notablemente recortado. El Gobierno marcó una nueva línea de acción con su decisión de trasladar en el 2002 la cartera de integración del Ministerio de Interior al de Justicia⁹; dentro de esta línea la ministra enfocó su agenda a dos prioridades: los programas de integración cívica y los refugiados y asilados. La política bajo la rúbrica de integración pasó a ocuparse casi exclusivamente en la acogida de recién llegados, dándole escasa atención a la coordinación y estimulación de otras medidas de integración bajo la competencia de otros ministerios. Los mecanismos de redistribución social específicamente orientados a inmigrantes (vivienda, educación), no siendo considerados como parte de la política de integración como tal, quedaron de facto bajo la plena responsabilidad de esquemas generales sectoriales. Por otra parte, la política de integración se vinculó claramente a la de inmigración y ello facilitó la selección de inmigrantes y evitó atraer nuevos flujos –en particular de refugiados y por motivo de reunificación familiar o matrimonio.

La medida más representativa de este modelo es el programa de acogida de nuevos inmigrantes que a partir de ahora adquiere carácter de obligatoriedad. La política de recepción ‘Nuevo Estilo’ incluye modificaciones significativas con respecto a la década anterior. Los recién llegados tendrán la

7. Aunque a menudo el término neerlandés “inburgering” ha sido traducido como “programas de ciudadanía” nosotros preferimos hablar de “integración cívica” puesto que las connotaciones del término ciudadanía son más amplias.
8. Entre 1997 y 2001 se invirtieron cantidades considerables para la participación de inmigrantes en los esquemas generales de lucha contra el desempleo, pero éstos no estaban destinados específicamente a minorías étnicas (Comisión Blok, 2004).
9. El Ministerio de Interior en los Países Bajos no tiene únicamente las competencias de seguridad interna y policía sino que además tiene una sección de Gobierno Subnacional (Binnenlandse Bestuur) que viene a equivaler al Ministerio de Administraciones Públicas.

10. La traducción de las citas provenientes de entrevistas y documentos en neerlandés ha sido realizada por la autora del presente documento.
11. Desde su origen en 1979 la Dirección de Integración (DCIM) estuvo ubicada en el Ministerio del Interior, hasta que el primer gobierno Balkenende decidió transferirla al Ministerio de Justicia en 2002.

obligación de pasar un examen de integración cívica –que deberá demostrar su nivel de dominio del idioma y su conocimiento de la cultura y sociedad del país. La concesión de permisos permanentes estará sujeta a la aprobación de dicha prueba. Además, se ampliará la población a la que va dirigida la política de integración cívica, a pesar de que los planes iniciales de la ministra Verdonk se hayan visto notablemente limitados por el Parlamento. El nuevo paradigma político ha venido acompañado de una redistribución de responsabilidades: el Estado central ha intentado recuperar su papel coordinador fuerte en la red de actores a costa de que los ayuntamientos pierdan responsabilidades y presupuesto, y que se vean obligados a dismantelar gran parte de su infraestructura para la recepción de recién llegados.

El papel de las ciudades en la política de integración¹⁰

Evolución de las relaciones entre ayuntamientos y ministerio de Justicia

La incorporación de los inmigrantes en la sociedad receptora implica cuestiones relativas a muy diversos sectores de políticas sociales (educación, sanidad, vivienda, servicios sociales, mercado laboral, etc). Desde los orígenes de las políticas de integración en los Países Bajos ha existido un consenso sobre la estrategia de la *normalización* o tendencia a incorporar los inmigrantes en los servicios generales existentes para toda la población. La regla ha sido “políticas generales siempre que sea posible, políticas específicas cuando sea necesario”, y de esta manera se ha tendido a desarrollar esquemas especialmente dirigidos a inmigrantes únicamente cuando era indispensable. Esto supone que la responsabilidad de formular medidas que faciliten la incorporación de los inmigrantes ha sido atribuida a los sectores correspondientes, ya sea parcialmente (discriminación, emancipación) o totalmente (segregación escolar, alumnado con desventajas, barrios de concentración étnica, mercado laboral, criminalidad, vitalidad urbana). Esto implica además que las iniciativas dentro de cada dominio político, incluso aquellas de carácter específico, han tendido a seguir los modos de hacer y pautas de gobernanza específicos del sector.

Si bien cada uno de estos ámbitos tienen redes de actores específicas, a grandes rasgos comparten la tendencia al retroceso del Estado de bienestar y, por tanto, se ven crecientemente afectados por la reducción del gasto público y la privatización/ desregulación de numerosos servicios. De igual modo, la creciente deconcentración y descentralización de las políticas desde los años ochenta afecta de modo generalizado las políticas de integración. En este contexto, las medidas de integración en los distintos sectores quedan cada vez más en manos de las instancias locales y de actores privados y del Tercer Sector.

A pesar de la apuesta por las políticas generales y por el reparto de las medidas de integración entre los sectores de políticas tradicionales, desde los orígenes de este campo de políticas se ha sentido la necesidad de crear una entidad específicamente responsable del tema: la Dirección para la Coordinación de la Política de Integración y de Minorías (DCIM) del Ministerio de Justicia¹¹. La función esencial de este organismo es la coordinación interdepartamental y entre los distintos niveles territo-

riales, para asegurar cierta coherencia entre las medidas de integración de distintos ministerios. Este organismo también tiene la responsabilidad de desarrollar medidas de integración específicas, tanto directamente como mediante la estimulación de otros ministerios para que se impliquen.

En el ámbito específico de la integración los dos actores políticos esenciales en la actualidad son el Estado central (la mencionada Dirección de Integración DCIM) y las autoridades municipales¹². Se trata de una red pequeña y con mucha concentración de poder que se caracteriza en la práctica por relaciones muy complejas de cooperación y competencia (Kamerling 2007). Fundamentalmente las bases de la relación entre estos dos actores clave en la política siguen el principio constituyente de la responsabilidad compartida (*complementair bestuur*). Esto quiere decir que pese a su autonomía los municipios *deben* cooperar con el Ministerio de Justicia y la relación entre estos dos actores es determinante sobre la política resultante. La distribución de responsabilidades entre la Dirección DCIM y autoridades locales se establece formalmente de la siguiente manera: “La prioridad en el desempeño y ejecución de la política recae sobre los municipios. (...) La administración del Estado se concentrará sus esfuerzos en la definición de las condiciones marco para un enfoque mejor y más efectivo de la problemática. Para ello proveerá buenos sistemas de información y de evaluación. Además la administración central tiene una función reguladora y de control” (Ministerio del Interior, 1994, p.23). Además, se indica que: “... se promoverá que todas las partes implicadas desde su propia responsabilidad contribuyan a un enfoque intensivo y de cooperación” (ibid).

Sin embargo, esta distribución de responsabilidades entre Estado y municipios en este campo no es unívoca ni ha permanecido constante a lo largo del tiempo. En este sentido, esta división del trabajo está en constante discusión, pues como Hajer & Wagenaar (2003) destacan la sociedad contemporánea de redes se caracteriza por las políticas constitucionales (*constitutional politics*, según Edelman 1964) en las que no sólo los principios de las políticas están en discusión sino las propias reglas del juego. Kamerling (2007) realiza un análisis de la relación de cooperación entre ambos entes en las políticas de integración de inmigrantes. En su investigación destaca como contrastan las interpretaciones que el Departamento de Integración DCIM y la federación de municipios holandeses VNG hacen de las mutuas responsabilidades en la política de integración. Por una parte, el Ministerio del Interior define la función de los ayuntamientos en términos de puro brazo ejecutor, al tiempo que utiliza términos abiertamente ambiguos para referirse al rol del Estado (“regulador y controlador”) y hablar de la contribución de “cada parte implicada desde su propia responsabilidad” (Ministerio del Interior 1994 –ver el párrafo arriba citado–). Por otra parte, Kamerling (2007) encuentra que el discurso de la federación de municipios VNG relega a la administración central a un mero papel de apoyo con respecto a la política municipal de integración. La conclusión general de esta investigación es que la relación entre DCIM y municipios se caracteriza por percepciones e intereses enfrentados, y visiones divergentes de la distribución de tareas entre ambos actores.

Por otra parte, las prácticas apuntan a la pérdida de poder relativo de la Dirección de Integración DCIM dentro de la red respecto de los municipios. Como ya veíamos en la sección anterior desde los 90 ha habido un proceso gradual de pérdida de capacidad de liderazgo y control de DCIM sobre los

12. Por otra parte, la federación de municipios holandeses (VNG) es un actor fundamental en las elaboración de las políticas nacionales funcionando como intermediario entre ciudades y Estado y sentándose a la mesa de negociaciones como representante los intereses municipales.

13. Para una descripción de los cargos e instituciones de cada informante citado ver Apéndice al final del capítulo.
14. Desde el 2002 la dirección ostenta la responsabilidad exclusiva sobre integración cívica, así como, sobre naturalización y el desarrollo de una formación específica para imanes. Esto se ha reflejado en el cambio reciente en el nombre de la Dirección ha perdido la C de coordinación (Dirección de Integración e Integración cívica).

otros ministerios implicados en integración (informante 9)¹³. En este sentido, la capacidad de control del departamento DCIM se ve amenazada por los amplios márgenes de actuación de sus dos socios principales: los demás ministerios implicados en la integración de inmigrantes y los municipios. Aunque documentos internos de la Dirección destacan que el objetivo del DCIM de realizar políticas propias se ha fortalecido con el tiempo¹⁴ en otros documentos se reconoce que en 2006 la mayor parte de los temas de integración dependían de otros ministerios, ya sea parcialmente (discriminación, emancipación) o totalmente (segregación escolar, alumnado con desventajas, barrios de concentración étnica, mercado laboral, criminalidad, vitalidad urbana) (Ministerio de Justicia, 2006 p.15-16). En parte por ello, con el paso del tiempo el DCIM interpreta su labor coordinadora sobre todo como coordinación vertical (Estado-municipios) ya que los municipios se han convertido en su socio más importante. A pesar de sus ambiciones de coordinar las políticas locales (y sectoriales) nuestros informantes del DCIM reconocen que su papel es fundamentalmente persuadir (intentar convencer a sus socios para que colaboren) y que en último término dependen de la voluntad de participación de los municipios u otros ministerios puesto que éstos tienen los recursos en definitiva. Las entrevistas también indican la gradual disminución del presupuesto propio del departamento si bien “Siempre ha sido así que el dinero estaba en otra parte” (informante 2). En un documento oficial la Dirección reconoce que sus posibilidades reales de influencia son bastante reducidas porque: “En primer lugar porque la política de integración local es la responsabilidad de los ayuntamientos. En segundo lugar porque en muchas áreas temáticas de políticas el poder esta en manos de otros departamentos. En tercer lugar porque muchas políticas están descentralizadas (los recursos están en las arcas municipales) y los subsidios específicos han finalizado” (DCIM 2003d, pag 1, 2).

Por último, hemos de destacar la excepción que constituyen las medidas de integración cívica y acogida dentro de las medidas explícitas de integración. La tendencia a la centralización es muy clara en el caso de los programas de integración cívica. Los sucesivos gobiernos Balkenende (2002-2006) dieron prioridad en su agenda a la reforma de la ley de integración cívica y recién llegados (WIN), creando un departamento específico (PI) encargado de tal tarea y dotando a estos programas con un presupuesto considerable. Una de las consecuencias administrativas más claras de tal reorganización de la acogida fue que los ayuntamientos perdieron competencias y dinero, por lo que la oposición de las ciudades y las interminables negociaciones con éstas han sido uno de los grandes obstáculos que la reforma ha encontrado. La creación del departamento para la reforma de la ley de integración cívica (PI), dotado con presupuestos propios y de la atención prioritaria de la ministra, ha relegado el antiguo DCIM –encargado de los asuntos de integración en general- a un segundo plano. Esto viene a acusar la pérdida de poder relativo del DCIM y la descentralización de las medidas específicas de integración hacia los ayuntamientos. Esto se refleja en las entrevistas con funcionarios de la Dirección de Integración (DCIM), del departamento (PI) y con funcionarios municipales de Rotterdam (“[La ministra] Verdonk no ha hecho nada o casi nada en lo tocante a integración nacional. Apenas hay dinero en juego (Informante 1)”). Igualmente, los entrevistados de los estudios de caso de Kamerling (2007) consideran que el discurso Verdonk sobre integración es puramente retórico puesto que “la administración central no ha hecho absolutamente nada sobre integración en los últimos cuatro años (concejal de una ciudad de tamaño medio). “La ministra considera la integración totalmente secundaria” (concejal de una de las grandes ciudades).

En cualquier caso, a pesar de los recortes la integración cívica es en la actualidad el único capítulo de integración del que las autoridades municipales reciben fondos específicos (y directrices políticas) provenientes del Ministerio de Justicia. Como veremos, esto explica el que algunos municipios medianos tengan políticas locales de integración únicamente en lo relativo a acogida.

En resumen, a pesar de la clara voluntad recentralizadora en el ámbito de las políticas de integración cívica, en el resto de las dimensiones de las políticas de integración apreciamos una devolución considerable de competencias hacia las autoridades municipales. Esto es así por diversas razones. Las políticas sectoriales que implican medidas de integración han sido en gran medida descentralizadas y/o desreguladas. Por parte del organismo de la administración central con competencias específicas en integración no ha habido esfuerzos de legislar o definir líneas de acción conjunta¹⁵, ni tampoco se han abierto líneas de financiación que incentiven políticas en determinada dirección. Las acciones específicas emprendidas por la Dirección de Integración han sido campañas de sensibilización puntuales o proyectos piloto aislados en cooperación con otros ministerios. El grado de interacción entre los niveles central y local en el periodo que nos ocupa (2002-2006), en particular durante el ejercicio de la ministra Verdonk, se ha mantenido en unos niveles mínimos. Por otra parte, no se puede hablar de conflicto nacional-local sino más bien de ausencia de relación puesto que como explicaba uno de los informantes locales, “no hay contribuciones sustanciales del Estado central sobre la promoción de la integración” (informante 1).

15. Si que ha habido un intento por parte del DCIM de crear un Marco Nacional para la Política Local de Integración, pero que nunca ha ido más allá de las conversaciones iniciales con los municipios (Kamerling2007).

16. El término neerlandés *medebewind* quiere decir que los ayuntamientos funcionan como delegados del Estado

¿En qué medida formulan los municipios políticas de integración?

En los Países Bajos las ciudades tienen relativamente bastante poder, mientras que el ámbito provincial juega un papel más bien modesto. Los municipios en general gozan de bastante autonomía en el *polycymaking*, pero más en particular las cuatro grandes urbes del Randstad, es decir, Róterdam, Ámsterdam, Utrecht y La Haya. El marco legal de la autonomía local cobra sentido en el tipo de Estado “descentralizado unitario” de que se han dotado los Países Bajos. Esto implica que, si bien numerosas competencias políticas están en manos de los municipios, la actuación de los entes locales es supervisada por el Estado central y aquellos deben rendir cuentas ante éste. En último término, las leyes de niveles territoriales superiores están por encima de las de niveles inferiores. De acuerdo con la Ley de Municipios (artículo 117) el Estado debe promover que las responsabilidades de la Administración pública se realicen lo más posible a escala municipal, a menos que los ayuntamientos no sean capaces de desempeñar su tarea con efectividad. Esta libertad de los municipios de dotarse de políticas propias se conoce como autonomía municipal. Además de esta autonomía en el diseño de políticas, el margen de maniobra de las ciudades se ha ampliado mediante la transferencia de competencias nacionales para ser implementadas por los entes locales¹⁶.

Por lo que se refiere a las políticas de integración, ya desde sus orígenes en los años ochenta, las ciudades han jugado un papel central en la toma de decisiones más allá de la implementación de medidas formuladas a niveles superiores. En particular, las cuatro urbes de mayor tamaño (Róterdam, Ámsterdam, Utrecht, y La Haya) fueron las primeras en desarrollar políticas propias. Éstas han servido sistemáticamente de ejemplo e inspiración a las demás, habida cuenta de la mayor envergadura de sus problemáticas de integración y de su

17. Otras seis ciudades completan el grupo G31 de las ciudades neerlandesas con mayores porcentajes de inmigrantes: Alkmaar, Almelo, Deventer, Heerlen, Helmond, Hengelo, Leeuwarden, Schiedam, Sittard-Geleen y Venlo.

constante innovación para buscar soluciones (Kamerling, 2007). En los años setenta los municipios grandes y otros actores locales (escuelas, por ejemplo) tomaron las primeras iniciativas políticas como respuesta a la presión de problemas concretos. También en los ochenta, aunque la Política de Minorías Étnicas fue iniciada y formulada por el Estado central, las autoridades locales fueron estimuladas mediante presupuesto y responsabilidades para que desarrollaran sus propias políticas (si bien el Ministerio del Interior tenía la responsabilidad última) (*Ontwerp-minderhedennota*, 1981). A partir de los 1990, los dos desarrollos que explican en mayor medida el creciente papel jugado por los municipios en la definición de las políticas son las tendencias a la descentralización y la desregulación. El impulso descentralizador iniciado en los años ochenta y afianzado en los noventa ha traído aparejado un aumento de la capacidad de las autoridades municipales para desarrollar políticas en el área de la integración, acentuándose por tanto la divergencia entre líneas políticas en distintas localidades. También el desarrollo de la Política Urbana en barrios desfavorecidos desde mediados de los noventa, estrechamente vinculada a la de integración, ha venido a reforzar la tendencia descentralizadora, debido a las competencias y recursos que reciben las ciudades en esta política. Además de todo esto, las ciudades grandes y medianas han servido regularmente de laboratorio de experiencias para la Dirección de Integración que ha aplicado diversos proyectos piloto en ellas. Desde los años noventa las ciudades de tamaño medio elaboran cada vez en mayor medida sus propias políticas locales para favorecer la integración de los inmigrantes.

Tabla 1. Presencia de política local de integración en las 25 ciudades¹⁷ con mayor porcentaje de población de origen inmigrante (extranjeros de países no desarrollados)

Ciudades	Presencia de plan de integración	Número de habitantes (01.01.2006)	% Extranjeros	% Extranjeros de países no desarrollados
	Sí *	178.466	34,7	25,1
Amersfoort	Sí	136.999	22,0	13,5
Amsterdam	Sí	743.079	48,4	34,3
Appeldoorn	No específica	156.051	14,8	7,0
Arnhem	Sí	142.195	28,5	17,2
Breda	Sí	169.709	20,2	10,1
Dordrecht	Sí	118.821	26,3	16,7
Ede	No específica	107.048	14,0	7,0
Eindhoven	No específica	209.172	26,5	15,0
Emmen	No específica	108.589	10,4	3,7
Enschede	Sí	154.377	26,6	14,2
La Haya	Sí	457.627	45,1	32,2
Groningen	Sí *	180.729	18,5	9,1
Haarlem	No específica	147.015	23,3	12,8
Haarlemmermeer	No específica	135.136	20,8	10,8
Den Bosch	No específica	134.717	18,5	9,9
Leiden	Sí	118.069	25,9	14,2
Maastricht	Sí	120.175	21,9	7,3
Nijmegen	Sí	159.522	24,0	12,0
Róterdam	Sí	588.697	45,4	35,4
Tilburg	Sí	200.380	21,5	13,3
Utrecht	Sí	280.949	30,7	20,8
Zaanstad	No específica	140.270	24,0	15,4
Zoetermeer	Sí	116.979	26,3	15,3
Zwolle	Sí	113.078	15,0	8,5

*Plan de integración solamente relativo a la integración cívica/ acogida de recién llegados..

Fuente: Elaboración propia con datos de población de la Oficina Central de Estadística (CBS) y con información de las páginas web municipales sobre sus políticas.

La influencia que tienen los ayuntamientos en la red de actores no se refleja sólo en su autonomía relativa para elaborar políticas locales, sino que además los municipios -particularmente los cuatro "Grandes"- participan activamente en la definición de la agenda nacional (Uitermark & Duyvendak 2005). Esta participación aparece reflejada en las entrevistas a funcionarios municipales de Róterdam: "No te ocupas simplemente de implementar política, o de formular políticas a nivel local, sino que se te escucha en La Haya" (Informante 1). Esta opinión hay que matizarla recordando que son en todo caso las cuatro grandes ciudades las que gozan de dicho acceso directo al ministro y los funcionarios del ministerio implicados en procesos de definición de la agenda. Además, Róterdam goza probablemente de un mayor acceso relativo a las redes de decisores nacionales en relación a otras ciudades ("No es por presumir pero nosotros [ayuntamiento de Róterdam] somos muy conocidos en La Haya [ministerios]. Y si se formula nueva política tenemos a menudo conversaciones con los funcionarios de los ministerios" (Informante 1)). Esto se explica tanto por su reputación (creativo, laboratorio de políticas piloto, buenas prácticas) como por su actitud emprendedora y su lobbying sistemático en la arena nacional.

Por otra parte, la participación de las autoridades locales en la definición de la agenda nacional se ha visto probablemente limitada en el periodo que nos ocupa (2002-2006), debido a que el grado de interacción entre los niveles central y local se ha mantenido en unos niveles mínimos. Aún así, a pesar del escaso diálogo que ha tenido lugar entre ministro y concejales en las legislaturas analizadas, las ciudades han encontrado otras vías para influir en la formulación de políticas a nivel nacional. Un ejemplo de esto lo encontramos en la iniciativa de la Dirección de Integración de desarrollar un marco nacional para las políticas locales de integración. El rechazo que las ciudades han mostrado a dicho proyecto ha conllevado el fracaso del mismo, mostrando que su participación es indispensable para los intentos nacionales de elaborar políticas.

Por último, la erosión gradual del esquema de gobernanza y el reposicionamiento de los municipios con mayor margen de autonomía conlleva reacciones ambivalentes por parte de las autoridades locales. En cualquier caso, en el material analizado se identifica un discurso del descontento que parte de la metáfora de las ciudades cargando con el peso de una problemática -unas afectadas en mayor medida que otras. Este tema común se bifurca en dos líneas argumentales distintas, entre aquellos que reclaman del Estado mayor autonomía para darle solución a esta problemática (acompañada de apoyo financiero) y aquellos que preferirían no tener que asumir la responsabilidad de darle respuesta al asunto. En la primera postura, la actitud de los ayuntamientos hacia el Estado central se puede resumir en palabras de informantes de la federación de municipios: "Las ciudades pueden hacerlo solas y no siempre han valorado el rol dominante del DCIM". Kamerling (2007) resume esta actitud como "La información y el dinero son bienvenidos, pero por lo demás simplemente dejadnos espacio (autonomía)". La segunda postura aparece también reflejada en el análisis de los discursos en la sensación de abandono o de falta de apoyo por parte de la administración central ("Este gobierno (...) deja a los ayuntamientos solucionar sus propios problemas y lo que consiguen son planes radicales como el del gobierno municipal de Róterdam" [Informante 11]). Unas y otras posturas no son

necesariamente representadas por distintos gobiernos municipales o discursos políticos locales, sino que pueden ser desplegados por un mismo actor local en distintos momentos estratégicos de su práctica discursiva.

En resumen, los municipios se han constituido en diseñadores de políticas locales de integración mediante una combinación de mecanismos bottom-up y top-down. Desde los años setenta hasta hoy en día encontramos tanto propia iniciativa en ausencia de políticas nacionales y de responsabilidades locales, presión de abajo-arriba, como respuesta a la atribución explícita de competencias a los entes locales y a los incentivos de arriba-abajo para fomentar las políticas locales.

¿Qué lugar ocupa la integración en las agendas locales?

En la actualidad no existen programas marco nacionales ni presupuestos en lo relativo al tema de la integración. Puesto que no existen ni marcos políticos ni presupuestos específicos, la política de integración ha quedado en manos de los municipios, lo que trae aparejado una considerable arbitrariedad y diversidad. (“En este sentido, la política de integración es una opción municipal: quieres o no invertir en ello. Y para un gran número de ayuntamientos estas cuestiones no tienen absolutamente ningún sentido” [informante 1]). El hecho de la creciente implantación de las políticas locales de integración parece indicar una afirmación de la voluntad política de los municipios de tomar medidas en esta área. Para ver en qué medida la integración es una prioridad en la agenda política de los municipios podemos utilizar como indicador la existencia de planes municipales de inmigración/integración o de concejales específicos para esta área.

Las cuatro grandes urbes de los Países Bajos poseen programas de integración local y estructuras administrativas más o menos claras encargadas de su implementación. Nuestro análisis de fuentes secundarias muestra que una gran parte de los municipios medianos también tienen plan de integración y/o concejal encargado de esta cartera. La investigación de Kamerling (2007) confirma esta conclusión. La investigación de Bos y Tillie (2006) indica además que las 30 ciudades con mayor proporción de minorías étnicas del país¹⁸ conceden atención a la integración en los textos de sus programas municipales. Estos autores han analizado los programas electorales antes de las elecciones locales del 2006 y los programas de gobierno resultantes en cuanto a los temas de integración y multiculturalidad. Para ello han seleccionado aquellas ciudades que se inscriben dentro del programa nacional de políticas urbanas (de barrios desfavorecidos), lo que prácticamente viene a coincidir con las 30 ciudades de mayor tamaño del país¹⁹. En la presentación de resultados han agrupado las ciudades en cuatro grupos según el porcentaje de extranjeros no occidentales: En el grupo 0 se encuentran las cuatro ciudades “grandes”; en el grupo 1, las que tienen más de un 14%²⁰ de inmigrantes no occidentales; las del grupo 2, entre 10% y 14%²¹; y el grupo 3, menos de 10%²². Las conclusiones del estudio muestran que en los treinta programas municipales analizados se presta atención en el texto a la sociedad multicultural. En particular en todos los programas municipales de las mayores ciudades de los Países Bajos (Ámsterdam, Róterdam, Útrecht, y La Haya) y de las ciudades del grupo 1 hay un párrafo específico sobre la política de integración.

18. Ciudades que han formado parte de la investigación: Alkmaar, Almelo, Amersfoort, Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Bosch, Den Haag (La Haya), Dordrecht, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Róterdam, Schiedam, Sittard-Geleen, Tilburg, Utrecht, Venlo, Zaanstad y Zwolle.

19. Si bien el grupo de ciudades que participan en las políticas urbanas son 31 (de ahí el nombre de este lobby de ayuntamientos, G31) la muestra se redujo a 30, puesto que Deventer no tomó parte en las elecciones locales de marzo del 2006.

20. En el grupo 1 se incluyen: Enschede, Leiden, Eindhoven, Zaanstad, Dordrecht, Arnhem, Lelystad y Schiedam.

21. Grupo 2: Breda, Hengelo, Venlo, Helmond, Alkmaar, Nijmegen, Haarlem, Almelo, Tilburg y Amersfoort.

22. Grupo 3: Emmen, Sittard-Geleen, Heerlen, Maastricht, Zwolle, Groningen, Leeuwarden y Den Bosch.

La conclusión de toda la evidencia empírica analizada es que la integración tiene un lugar relevante en las agendas de las cuatro grandes ciudades de los Países Bajos y, en menor medida, en las agendas de las ciudades de tamaño medio. Los temas de integración todavía conciernen fundamentalmente a las grandes ciudades (“Una vez más [el interés] está muy limitado a las grandes municipios donde la gente sí que está a favor de la igualdad de oportunidades, a favor de hacer política [de integración] (...)” [informante 3]). Según representantes de la VNG, aunque los municipios juegan en los últimos años un papel relevante en las políticas de integración de inmigrantes esto no quiere decir que la integración sea una prioridad en las agendas municipales en general (“Los municipios tienen buenas intenciones, etc., todos quieren dotarse de un Plan municipal de integración, pero esto no supone que [la integración] esté en el puesto número uno de la agenda” [informante 4]).

¿Qué presupuestos utilizan los ayuntamientos para sus políticas locales?

Por otra parte, vemos que una de las conclusiones de la investigación de Bos y Tillie (2006) es el elevado contenido simbólico de las políticas locales de integración en las cuales no hay una definición clara de objetivos ni de medios para alcanzarlos. La indefinición, la vaguedad de los términos utilizados, los lugares comunes, la falta de instrumentos e indicadores de evaluación, son la norma en una mayoría de los planes locales de integración. El carácter eminentemente simbólico de las políticas locales de integración matiza nuestra conclusión anterior referida a la creciente voluntad política municipal de poner en marcha políticas locales de integración. Una forma de ver el grado de compromiso real de dichas políticas es mediante el análisis de los presupuestos asignados.

La ausencia de presupuestos nacionales para fomentar la integración de inmigrantes, aparte de los destinados a los programas de integración cívica, ha conllevado el fracaso de los intentos de la DCIM de ‘coordinar’ y de controlar la intervención de las ciudades. Las políticas locales se vienen financiando fundamentalmente en la actualidad con fondos municipales, puesto que no existen líneas específicas de financiación provenientes del Ministerio de Justicia (Dirección de Integración). En palabras de nuestros informantes: “No existe ninguna línea de financiación [del Estado] para la integración de los inmigrantes. Y no las ha habido nunca, por cierto” (informante 4, también 1, 2, 3). Otra fuente de financiación para las políticas locales de integración –además de los fondos propios– son los fondos de las políticas sectoriales de otros ministerios. Por ejemplo, el Ministerio de Educación es en la actualidad el que más dinero invierte en políticas de integración (Comisión Blok, 2004). Prácticamente la única línea de financiación que los ayuntamientos reciben de la cartera de Extranjería e Integración para programas locales es la relativa a programas de integración cívica.

El Ayuntamiento de Róterdam –con casi 600.000 habitantes– estimó un gasto total en integración para el periodo 2003-2006 de 127.783.000 euros. Para cubrir estos gastos recibía del Estado 130,2 millones de euros, de los cuales 32,4 millones provenían del Ministerio de Educación (6,6 para alumnado recién llegado y 25,7 para educación de adultos), y 97,7 millones del Ministerio de Justicia, cartera de Integración de los fondos para programas de integración cívica. La inversión de fondos propios del Ayuntamiento

se estableció en casi dos millones de euros (1,9). Un ayuntamiento más pequeño como el de Tilburg (200.380 habitantes) en su programa municipal de noviembre 2005 presupuestó en 2,4 millones de euros sus gastos en integración. Mientras tanto, declara recibir del Ministerio de Justicia –de la DCIM– 1,9 millones de euros para programas de integración cívica, pero esto dice explícitamente contabilizarlo aparte del resto de las actividades dirigidas a fomentar la integración. En cambio, vemos que el presupuesto del Ayuntamiento de Róterdam no incluye todas las políticas relativas a integración dentro de este documento, lo que quiere decir que el resto queda diluido en los presupuestos de otras secciones de la Administración local. Además, si comparamos los 1,9 millones de euros que Róterdam aporta de sus propios recursos para integración en el cuatrienio 2002-2006 con los 7,5 anuales que el Ayuntamiento de Ámsterdam –743.079 habitantes– invierte de sus propias arcas para su nueva política local de integración (2006), el presupuesto de Róterdam nos parece exageradamente escaso. Esto sólo puede ser interpretado como resultado de comparar un presupuesto que incluye más exhaustivamente los gastos en integración con otro que se limita a hacer una relación de los gastos estrictamente denominados como integración, o incluso bajo el término aún más restringido de integración cívica. En el caso de Róterdam, habiendo requerido por escrito al departamento municipal de integración una retrospectiva de sus presupuestos en los últimos años recibimos la siguiente respuesta: “(...) la política municipal desde finales de los años ochenta está compuesta de diversas áreas, cada una de las cuales tiene sus propias responsabilidades en lo que a integración respecta. Esto quiere decir que los recursos –generalmente y en su mayor parte– no estaban destinados específicamente a la política de integración. Partir solamente de las cifras registradas en el presupuesto [de integración] no ofrece una imagen fiable [de la realidad]” (informante 7).

En conclusión, el estudio de los presupuestos invertidos en las ciudades en políticas de integración es muy problemático. En primer lugar, existen múltiples interconexiones entre niveles territoriales. En segundo, resulta difícil acotar que se entiende por gasto en integración de los inmigrantes, por lo que toda aproximación al concepto de gasto en inmigración tiene un carácter subjetivo (Fernández, 2001). El carácter transversal de la política de integración de inmigrantes hace difícil estimar los presupuestos locales que los municipios invierten realmente. En palabras de una informante: “(...) la integración es un concepto muy difuso. Integración es todo. Por tanto, si los municipios reciben dinero para empleo y desarrollan proyectos específicos para fomentar el empleo entre inmigrantes, esto sería política de integración” (informante 3). Tercero, a menudo los ayuntamientos no poseen presupuestos de integración que registren con precisión todo el gasto relativo a esta área que incluya todas las políticas sectoriales implicadas. Por último, los distintos criterios y terminologías utilizados para ver qué se incluye bajo el capítulo de integración hacen la comparación entre políticas municipales extremadamente difícil.

¿Y cuáles son los contenidos de las medidas políticas de los ayuntamientos que tienen política local?

Los municipios que efectivamente desarrollan políticas locales de integración presentan una gran diversidad. Un ejemplo claro lo encontramos si comparamos Ámsterdam con Róterdam. La segunda se ha convertido desde 2002

en el emblema de la política de mano dura con, por ejemplo, la aplicación de políticas de tolerancia cero y medidas punitivas para reorganizar la ciudad. El programa de actuación municipal de Róterdam 2002-2006 (titulado "Róterdam continua en su camino hacia una ciudad mas equilibrada") parte de la premisa de que la ciudad ha alcanzado sus límites de absorción de residentes con desventajas socioeconómicas. El razonamiento de fondo es que los inmigrantes suponen una carga para el Estado de bienestar –en particular los solicitantes de asilo que deben percibir subsidios por no tener permiso para trabajar. A partir de aquí, se plantea una intervención en materia de vivienda para lograr una distribución mas equilibrada de personas con pocas oportunidades dentro de la ciudad, de la región y del país. El programa plantea que lo que Róterdam necesita no es solamente dinero sino la posibilidad de desarrollar legislación específica para su caso particular. El planteamiento de cerrar sus 'fronteras' municipales a los nuevos residentes sin recursos y a los solicitantes de asilo provocó el efecto deseado de abrir negociaciones políticas a alto nivel para buscar soluciones específicas a su caso. El resultado de dicho proceso fue la llamada Ley de Róterdam que estipula que los nuevos residentes de la ciudad deben demostrar tener unos ingresos de un 120% el salario mínimo. En nuestras entrevistas aparece sobre todo recogido cómo Róterdam despliega un discurso asimilacionista y el hecho que culpabiliza a los inmigrantes: "(...) Róterdam ha girado su atención hacia el punto de vista de 'vamos a enseñarles a que se adapten a nosotros'. (...) El punto de partida es que 'este grupo de gente con distinto color, cultura, religión, son problemáticos o son criminales'" (informante 3). Pero al mismo tiempo, Róterdam muestra una extraña mezcla de asimilacionismo y medidas disciplinarias con unas políticas de vivienda y de participación que promueven explícitamente el contacto interétnico. Uitermark y Duyvendak (2005) definen esta combinación como una fusión entre políticas represivas e integradoras. Posiblemente éstas últimas son herencia de sus 20 años de políticas marcadamente multiculturalistas.

Ámsterdam, por su parte, ha abordado una política postmulticulturalista que promueve explícitamente el diálogo interétnico y desmonta los estereotipos étnicos resultantes de la política multicultural. El punto de partida es, pues, la crítica al multiculturalismo plasmada en dos premisas: que las políticas deben centrarse en individuos en lugar de en grupos (étnicos), y que deben financiar proyectos de gran calidad en lugar de financiar estructuralmente a organizaciones (Uitermark et al., 2005). El contraste entre las dos administraciones se plasma en los discursos de sus alcaldes: Cohen (Ámsterdam) con su eslogan de destacar las similitudes para 'mantener el todo unido' (en neerlandés '*de boel bij elkaar houden*') y Opstelten (Róterdam) con su reiterado énfasis sobre mejorar la seguridad.

Pero, ¿es posible identificar una tendencia generalizada en los contenidos de las políticas locales? Nuestros informantes de la federación de municipios sostienen que el enfoque de igualdad de oportunidades es el que predomina, todavía hoy en día, entre aquellos ayuntamientos que tienen medidas de integración. La integración es abordada como un problema (socio)económico: fundamentalmente se trata de abordar los factores de desventaja y desigualdad social. Lenguaje y trabajo son dos elementos clave para integrar a los inmigrantes. Esto supone también que entienden que la integración socioeconómica produce integración sociocultural, y no a la inversa. También implica que no consideran la diversidad étnica como un obstáculo para la integración (económica)

23. El tipo de relación que se concibe entre integración socioeconómica e integración cultural supone una diferencia esencial entre modelos de políticas. Para una discusión de cómo han conceptualizado esta relación los distintos esquemas de políticas nacionales en los Países Bajos, véase Rijkschroeff et. al., 2003.

sino más bien neutral (años noventa) (Rijkschroeff et. al., 2003)²³. Según los informantes de la federación de municipios VNG, los temas de integración han sido fundamentalmente abordados desde “la perspectiva de la igualdad de oportunidades (educación, vivienda, etc.)”. Esto también aparece en numerosos programas municipales de integración analizados.

Este enfoque contrasta diametralmente con el que pretendía promulgar el Gobierno nacional (Balkenende I, II, y III) en el que se daba prioridad a la dimensión cultural de la integración, entendiendo que la asimilación a la cultura mayoritaria daba la llave a la integración (socio)económica. De ahí se desprende el énfasis que se pone en el aprendizaje del idioma neerlandés. Desde esta perspectiva la diversidad étnica se entiende como un obstáculo a la integración.

Por otra parte, el tipo de retórica que predomina entre las ciudades grandes y medianas pone el acento en las similitudes en lugar de en las diferencias –como en la estrategia de la ministra Verdonk. Los gobiernos locales creen que de lo que se trata es de “implicar a las personas, crear confianza mutua, buscar lo que les une” (Kamerling, 2007). El discurso Verdonk se caracterizó por exigir la adaptación de los inmigrantes a las normas y valores tradicionales neerlandeses, desde una perspectiva de la inmigración como amenaza a la cohesión social y como riesgo de seguridad (criminalización de la inmigración). Frente a esto, la postura general de los ayuntamientos es de condena frontal a esta conceptualización del tema. Consideran que las consecuencias de este discurso son nefastas y acarrearán el enrarecimiento del ambiente público, la fragmentación y el enfrentamiento entre grupos, y la creación de una espiral de intolerancia y desconfianza mutua. Encontramos una declaración clara de principios en este sentido en el manual de política de integración publicado por la federación de municipios neerlandeses con el título *La agenda de la integración local* (2003): “Los municipios piensan que el Gobierno debería apoyar la política local contribuyendo a un clima en el que se promueva la comprensión y la convivencia entre los distintos grupos de población” (De lokale integratie agenda, 2003).

Kamerling (2007) también ha confirmado esta tendencia en sus entrevistas a concejales de una muestra de ciudades medianas y grandes. Estos informantes consideran que el discurso nacional pone demasiado énfasis en los aspectos negativos y demasiado poco en los aspectos positivos, e implica demasiada represión y demasiada poca prevención. En general, predomina el discurso inclusor y universalista que enfatiza las similitudes en lugar de las diferencias culturales y reivindica una identidad local que supera las identidades particulares. Son políticas que apelan a todos los habitantes de la ciudad (*Amsterdammers, Rotterdammers, Tilburgers*). Se valora la residencia sobre el lugar de nacimiento o la nacionalidad, la participación de todos los habitantes de la ciudad en la construcción de una sociedad local, y el énfasis en la convivencia entre grupos. Una muestra de estas tendencias queda ilustrada en las palabras introductorias del plan de integración de Tillburg (2005): “Cada *Tilburger* (habitante de Tilburg), independientemente de su origen/ Se siente parte de la comunidad, de la ciudad de Tilburg/ Se siente corresponsable de mantener la ciudad ‘vivable’/ Y se comporta en este sentido/ Al mismo tiempo reconocemos y apreciamos la diversidad de personas y grupos en la ciudad/ Porque todos somos *Tilburgers* (habitantes de Tilburg)”.

Incluso el plan de Ámsterdam de integración (“Nosotros los habitantes de Ámsterdam invertimos en personas y fronteras”), presentado dos semanas después del asesinato de Theo Van Gogh y que parte del diagnóstico de una situación de “una grave situación social y un conflicto potencial en la ciudad”, se plantea tres objetivos fundamentales: “la lucha contra el terror y la prevención de nuevos atentados, la oposición a la radicalización, y la prevención de la polarización y la movilización de las fuerzas positivas” (Wij Amsterdammers II, 2006).

Si bien el programa parte de una concepción de amenaza y tiene una línea de objetivos centrada en la seguridad, el planteamiento que prevalece es el de la prevención y el de movilizar los elementos positivos de la sociedad multicultural para crear puentes. El trasfondo de esta política es el discurso que proclamó la ministra Verdonk en el Ayuntamiento de Ámsterdam tras el asesinato de Theo Van Gogh. Los municipios comparten una aversión por Verdonk, por la actitud autoritaria e intransigente de la ministra, y tienen poca confianza en la política nacional, ya que consideran que se basa en problematizar la pertenencia étnica.

En cualquier caso, la contrastación de nuestra evidencia empírica con otras fuentes secundarias nos lleva a la conclusión de que la postura dura de Róterdam es minoritaria y que a escala local lo que predomina es una inercia clara de la política multiculturalista y del enfoque de igualdad de oportunidades. Además, con su nuevo gobierno municipal de 2006, Róterdam se ha asimilado a esta línea de discurso generalizada. En la nueva retórica de la política de la segunda ciudad del país, la política de integración debe hacerse para todo el mundo y no solo para minorías étnicas²⁴ (Acuerdo de la Junta Municipal de Róterdam, 2006: 4).

Por último, otro rasgo compartido es que incluso los contenidos, que son herencia del pasado, se arrojan de una nueva retórica influida por el nuevo ambiente político, post Fortuyn, Van Gogh, etc. En este ambiente predomina una voluntad de hallar la resolución para la brecha democrática y volver a llegar al ciudadano (especialmente al nativo) por lo que se hace uso de políticas generalistas dirigidas a toda la población y retóricas que destacan a todos los habitantes como objetivo –incluso de instrumentos que en último término se dirigen a la inclusión de las minorías étnicas²⁵. En este sentido, los gobiernos pueden utilizar medidas no explícitamente orientadas a la integración de inmigrantes como “sustituto político” (*policy replacement*), lo que viene a ser un instrumento político a menudo escogido para “evitar reconocimiento oficial de divisiones sociales consideradas como causa del problema, si bien permiten la redistribución que beneficia a los grupos desfavorecidos” (De Zwart, 2005)

¿Qué grado de coherencia interna tienen las políticas municipales?

Dentro de la política municipal de integración encontramos una considerable inconsistencia entre sectores y diversidad interna. Las distintas políticas sectoriales implicadas en la integración difieren notablemente en su grado de continuidad-discontinuidad en las políticas, los márgenes de discrecionalidad a la hora de aplicarlas, y a las consecuencias de exclusión o inclusión de los inmigrantes en los mecanismos de protección social. Como veíamos en la descripción de políticas en Róterdam, las

24. En el acuerdo de gobierno de la coalición municipal 2006-2010 (PvdA, CDA, VVD, GroenLinks), las tres prioridades son “participación, emancipación, e integración cívica”. Bajo el lema de “participación” podemos encontrar claramente esta llamada a todos y cada uno de los habitantes de Róterdam a participar en una política que se ocupa de la convivencia y no solamente de integración unilateral de los inmigrantes a la sociedad local.
25. Sobre el uso de *policy replacements* en el campo de las políticas de integración, véase: De Zwart, 2005 y De Zwart y Poppelaars, 2004.

26. Por otro lado, en algunos sectores la desregulación ha conducido a puentear la autoridad municipal, como en el caso de la política de educación, que ha pasado de ser competencia municipal a instituir los colegios y sus juntas directivas como actores principales.

diferencias entre sectores implican a menudo contradicciones y ambigüedades en el sistema –mientras unos excluyen, los otros incluyen– puesto que las prácticas de unos y otros sectores se anulan o contraponen. En el caso de Róterdam, mientras algunos sectores han abrazado las políticas de mano dura del gobierno de derechas (vivienda), otros sectores han continuado medidas socialdemócratas instauradas en la década de la Política de Minorías Étnicas (educación).

Incluso dentro de un mismo sector podemos encontrar grandes ambigüedades. Es el caso de la vivienda donde podemos ver como, por una parte, se continúa apostando por una política que fomenta los barrios mixtos (lanzada en la segunda mitad de los noventa) mientras que, por otra, ciudades como Róterdam (bajo la batuta del concejal Pastor, del partido ultraderechista *Leefbaar Róterdam*) ha abordado una política represiva y punitiva para las minorías étnicas. Algunas medidas ilustrativas son el límite de cinco años de residencia previa para poder regresar a las viviendas rehabilitadas, y la persecución implacable de subarriendos en las viviendas sociales que castiga principalmente a la población indocumentada.

Factores que explican la variación entre ciudades

Las ciudades formulan políticas municipales de integración cada vez en mayor medida. Sin embargo, esto no quiere decir que todas las ciudades grandes y medianas hayan definido planes municipales de integración de inmigrantes. Por otro lado, la descentralización y el vacío de marcos nacionales en el periodo 2002-2006 se ha plasmado, por su parte, en tendencias divergentes entre las distintas autoridades locales. En primer lugar, han producido desequilibrios territoriales dejando al libre albedrío de las autoridades locales el desarrollo o no de políticas para los inmigrantes. Mientras algunas ciudades ponen en marcha políticas ambiciosas y proactivas, otras no desarrollan ninguna medida en absoluto. La desregulación de los años 2000 lleva a que los planes locales de integración de aquellas ciudades que los tienen se plasmen en contenidos muy divergentes en las políticas locales. La ausencia de regulación conlleva además mayor discrecionalidad²⁶. Finalmente, esta flexibilidad afecta también la medida en que unos u otros municipios se constituyen en actores en la arena nacional para promover intereses locales en la agenda de la integración.

¿Qué variables ayudan a explicar las ciudades que tienen plan de integración y las que no? Las investigaciones muestran que la probabilidad de que un municipio tenga plan de integración es directamente proporcional a su tamaño (Bos y Tillie, 2006; Kamerling, 2007). A mayor número de habitantes existe una mayor tendencia a desarrollar políticas locales de integración. El tamaño de las ciudades es una variable crucial puesto que está correlacionada con el nivel de recursos y en definitiva el poder de cada gobierno local, y con el porcentaje de población inmigrante y, por tanto, con la incidencia de los temas de inmigración en el debate y en los servicios públicos. Según Bos y Tillie la atención dedicada a la inmigración en las treinta ciudades estudiadas representa una media de un 6% del programa municipal (unas 25 frases) y está en proporción directa con el porcentaje de inmigrantes y con el tamaño de la ciudad: cuantos menos inmigrantes y menos habitantes en general, menor atención se presta a la integración.

Bos y Tillie (2006) mencionan cuatro posibles interpretaciones para la escasa prioridad que recibe la integración en una mayoría de agendas municipales. Es posible que el tema se sienta como menos urgente desde el ámbito local que desde el nacional. Igualmente, es posible que los partidos políticos y juntas municipales no quieran destacar en un tema tan sensible, por sus consecuencias potencialmente polarizadoras, o podría ser que estén internamente divididos. Una última alternativa es que los entes locales carezcan de una visión clara de una política de integración.

Más allá de esto, es preciso identificar los factores que permiten explicar el tipo de política que hacen los municipios que tienen planes de integración. La relativa autonomía local unida al elevado grado de desregulación del periodo analizado lleva a que distintos colores políticos de las coaliciones gobernantes se plasmen en contenidos muy divergentes en las políticas locales. En esta misma línea, Bos y Tillie (2006) llegan a la conclusión de que el lugar que ocupa la integración en la agenda política está correlacionado con el variable color político. Sin embargo, el estudio no confirma la expectativa de que los partidos de izquierdas son los que prestan más atención al tema. Los datos muestran que las coaliciones de izquierdas y las coaliciones amplias (es decir, izquierda y derecha) conceden similar atención al tema, mientras que las coaliciones de centro-izquierda lo hacen en menor medida. Los autores lo interpretan de dos posibles maneras: o bien los partidos de izquierdas y los partidos de derechas consideran este tema más importante o bien los partidos que no le prestan atención piensan que la políticas generalistas dirigidas a la población en general cubren adecuadamente las cuestiones de integración. En cualquier caso, los partidos de centro tienen mayor tendencia a abordar indirectamente el tema²⁷.

27. Estos resultados apuntan a la mayor atención concedida por parte de los partidos de izquierda y de derecha pero no indican similitudes en las respuestas planteadas por unos u otros.

Otro elemento determinante son las redes de actores políticos y sus juegos de poder. Las redes de actores locales que hay detrás de ambas políticas locales son claramente distintas. Mientras que el proyecto revanchista de Róterdam responde a una estrategia populista de la derecha por mantener a los socialdemócratas fuera del poder municipal (Uitermark y Duyvendak, 2005; Burgers y van der Waal, 2006), la política postmulticulturalista de Ámsterdam es por el contrario una reacción de los socialdemócratas locales frente a la etnización del debate y a las consecuencias fragmentadoras de la Política de Minorías de los ochenta. Mientras Róterdam se apoya en la política restricciónista y asimilacionista del Estado central, Ámsterdam responde frente a esto. El gobierno municipal de Róterdam entre 2002-2006 buscaba apoyo popular para su enfoque de integración mediante un discurso populista que hace responsables de la degradación urbana a las minorías étnicas y a sus socios, los políticos socialdemócratas.

Conclusiones

El estudio del material empírico muestra que los municipios grandes y medianos desempeñan un papel fundamental en la elaboración de políticas de integración local. Nuestros datos no confirman la hipótesis de la recentralización de las políticas, sino que más bien identifican una tendencia descentralizadora creciente. El análisis de nuestras entrevistas y de la literatura secundaria nos indica que las ciudades

28. Puesto que este asunto cae dentro del terreno de las políticas de inmigración y no tanto de integración no lo hemos analizado en este documento.

por encima de los 100.000 habitantes no sólo formulan cada vez en mayor medida sus propias políticas de integración, sino que participan en la definición de la agenda nacional. Todos los municipios grandes y casi todos los medianos poseen un plan local de integración y un concejal responsable del área. Así pues, como también confirman otras investigaciones, el número de habitantes de la ciudad y el porcentaje de inmigrantes es una variable relevante para explicar el desarrollo o no de política de integración explícita. Nuestro análisis sugiere también que el color político, y las redes de actores y coaliciones locales contribuyen a explicar diferencias en los contenidos de las políticas. En cualquier caso, es difícil decir cuáles de estos factores tienen la capacidad de predecir la aparición y orientación de las políticas locales (Penninx y Martiniello 2006).

La ausencia de marcos políticos nacionales y de presupuestos (con excepción de los destinados a integración cívica) ha acentuado el margen de autonomía municipal en este ámbito. La escasa interrelación entre los responsables de la elaboración de políticas en los ámbitos nacional y local durante el cuatrienio 2002-2006 ha venido a exacerbar esta autonomía. La contradicción generalizada de la línea política nacional, tanto en términos de retórica como de estrategia y metas por parte de las políticas locales, puede interpretarse como un efecto del amplio margen de maniobra que los municipios gozan en los Países Bajos. La autonomía local en materia de integración se ha traducido en actuaciones en abierta y consciente oposición con las políticas nacionales. Un caso ilustrativo de desobediencia civil de muchos municipios es el conflicto sobre las deportaciones de solicitantes de asilo sobreesido²⁸.

Por otra parte, las investigaciones de los acuerdos de gobierno municipal (Bos y Tillie, 2006) concluyen que el tema de la integración ocupa un lugar secundario en las agendas políticas de las ciudades medianas y que sus políticas de integración son altamente simbólicas. No obstante, el carácter transversal de las competencias de integración dificulta el análisis de los presupuestos municipales para la integración y, por tanto, impide sacar conclusiones definitivas sobre en qué medida la intervención en materia de integración es meramente simbólica o no.

Nuestra interpretación de la situación es que el esfuerzo retórico e institucional que las ciudades grandes y medianas están realizando en materia de integración no es en absoluto despreciable. Aunque ciertamente no todos estos planes de integración se traducen en instrumentos y prácticas concretos, por lo que, en último término, constituyen políticas simbólicas. Bos y Tillie (2006) destacan como posibles explicaciones la falta de sensación de urgencia del tema y la falta de visión política. Sin embargo, en un marco altamente desregulado donde los municipios no tienen por qué desarrollar políticas en este terreno, la intervención de los municipios –incluso en un nivel puramente retórico e institucional– formulando planes locales implica una toma de posición. La pregunta es por qué una vez hecho esto no se desarrolla una política activa de facto. En este punto parece lógico suponer que, bien por compromisos alcanzados entre los socios de la coalición de gobierno, bien porque se entiende que la integración de los inmigrantes es un tema políticamente sensible y potencialmente fragmentador (Bos y Tillie, 2006), el resultado es que se acaba recurriendo a mecanismos generales de protección social en lugar

de a políticas específicas. Aquí es preciso puntualizar que la opción de las políticas generales no equivale a una no política de integración. En esta línea encontramos también casos en los que se trata de fomentar la integración social empleando “substitutos políticos” de escasa visibilidad pública (De Zwart, 2005).

Otra conclusión es que, como consecuencia de esta autonomía local en la elaboración de políticas, se produce una brecha entre la política nacional, más simbólica, y la local, más orientada a la resolución de problemas concretos. Se trata, además, de una disociación entre la retórica nacional (asimilacionista) y lo que realmente ocurre en la práctica de los contextos locales de las urbes grandes y medianas (fomento de la igualdad de oportunidades). La política en la práctica responde principalmente a constreñimientos relativos a dicha práctica y no es en absoluto resultado de meramente trasponer las intenciones políticas formuladas en la arena nacional. A pesar de que las políticas han sido constantemente reformuladas desde los años setenta, los cambios sobre el papel se han reflejado sólo parcialmente en las prácticas locales. En definitiva, las dinámicas locales parecen responder a factores distintos de los de las dinámicas de la formulación en el ámbito nacional (Poppelaars y Scholten, 2005). La presión de problemas inmediatos (*problem-pressure*), las políticas locales de elección estructural (Moe y Wilson, 1994) y las inercias institucionales locales pesan mucho más que los modelos ideológicos de integración diseñados por la Administración central.

También aparece una cierta disonancia entre la pauta de gobernanza y los actores principales en el ámbito local y en el ámbito nacional. En la local nuestra investigación empírica parece apuntar más bien hacia la continuidad de los actores locales presentes en las políticas, como resultado de inercias institucionales (*path-dependencies*), pero también debido a la relativa estabilidad del modelo de regulación predominante en la prestación de servicios²⁹. Esto nos lleva a plantearnos la hipótesis de la importancia de los actores del tercer sector como una constante en la política local, a pesar de los cambios de gobernanza en el ámbito nacional. Por ejemplo, en Róterdam los socios fundamentales del municipio eran en los años ochenta las organizaciones de inmigrantes, organizaciones sociales y los empleadores. Una década después vemos que siguen presentes los mismos actores básicos, mientras que en la arena nacional han perdido su relevancia como socios del Gobierno.

Por último, la documentación de otras ciudades y las conclusiones de otras investigaciones nos han permitido contextualizar el caso de Róterdam y ver qué tipo de políticas locales de integración predominan. Róterdam presenta particularidades en diversos aspectos que convierten su caso en un caso extremo. En el periodo que hemos analizado, Róterdam constituye la excepción frente a una tendencia generalizada hacia políticas locales que enfatizan las similitudes entre distintos grupos étnicos, y la búsqueda de puntos de encuentro para construir una sociedad local de todos y para todos. Predomina, por tanto, el discurso incluso que reivindica una identidad local que supera las identidades particulares incluyendo a todos/as en un todo más amplio y valorando las diferencias. Además, la mayoría de las políticas locales, en ese mismo periodo, entienden la integración en términos de integración socioeconómica y de fomento de la igualdad de oportunidades.

29. Por una parte, la introducción de criterios de *New Public Management* buscando eficiencia ha implicado una tendencia a reducir los servicios directamente prestados por las autoridades públicas; por otra, toda una plétora de actores sociales (organizaciones para la defensa de los inmigrantes, asociaciones de inmigrantes, ONG, etc.) han sido los socios ejecutores de las políticas nacionales (Bruquetas et al., 2007).

Referencias bibliográficas

AYUNTAMIENTO DE RÓTTERDAM. *Acuerdo de la Junta Municipal*. Róterdam, 2006.

ALEXANDER, M. *Host-Stranger Relations in Rome, Tel Aviv, Paris, and Amsterdam. A comparison of local policies toward labour migrants*. Ámsterdam: Universidad de Ámsterdam, 2003.

AYUNTAMIENTO DE ÁMSTERDAM. *Wij Amstedammers II*. Ámsterdam, 2006.

AYUNTAMIENTO DE TILBURG. *Uitvoeringsprogramma Allemaal Tilburgers*. Tilburg, 2005.

BOS, L. y TILLIE, J. *Van Alkmaar tot Zwolle. Het thema integratie in de verkiezingsprogramma's en collegeakkoorden in 30 steden*. Utrecht: Forum, 2006.

BLOK COMMISSION. *Bruggen Bouwen. Eindrapport van de Tijdelijke Parlementaire Onderzoekscommissie Integratiebeleid*. La Haya: SDU, 2004.

BOURDIEU, P. *Le sens pratique*. París: Les Editions de Minuit, 1980.

BRODKIN, E.Z. "Policy Politics: If We Can't Govern, Can we Manage?" *Political Science Quarterly*. Vol. 102. No. 4 (1987). P. 571-587.

—"The organization of disputes: The bureaucratic construction of welfare rights and wrongs". *Studies in Law, Politics, and Society*. No. 12 (1992). P. 53-76.

—"Implementation as policy politics". En: PALUMBO, D. J. y CALISTA, D. J. (eds.) *Implementation and the policy process: Opening up the black box*. Nueva York: Greenwood, 1990. P. 107-118.

—"Investigating policy's 'practical' meaning: street-level research on welfare policy". *Working paper*. No. 162 (March 2000). Chicago: Joint Center for Poverty Research.

BRUQUETAS, M.; GARCÉS-MASCAREÑAS, B.; PENNINX, R. y SCHOLTEN, P. "Policymaking related to immigration and integration. The Dutch Case". *IMISCOE Working Papers*. No. 15 (2007).

BURGERS, J. y VAN DER WAAI, J. "Hoe werken Amsterdam en Róterdam? Kansen op grootstedelijke arbeidsmarkten voor lager opgeleiden en minderheden". En: *Amsterdam vs. Róterdam*. Conferentie Wetenschap en Lokale Politiek, 23 de febrero 2006.

DE ZWART, F. "The dilemma of recognition: Administrative categories and cultural diversity". *Theory and Society*. No. 34. (2005). P. 137-169.

DE ZWART, F. y POPPELAARS, C. "Ontwijkende administratieve categorieën en etnische fragmentatie. Een internationaal perspectief", *Beleid & Maatschappij*. Vol. 31. No. 1 (2004). P. 3-4.

EDELMAN, M. *Symbolic uses of politics*. Urbana: University of Illinois Press, 1964.

ENTZINGER, H. "Changing the rules while the game is on; From multiculturalism to assimilation in the Netherlands". En: BODEMANN, M. y YURKADUL, G. (eds.) *Migration, Citizenship, Ethnos: Incorporation regimes in Germany, Western Europe and North America*. Nueva York: Palgrave MacMillan, 2005.

HAJER, M. y WAGENAAR, H. "Editors' Introduction". En: HAJER, M.A. y WAGENAAR, H. (eds.) *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HOPPE, R. "Veertig jaar minderhedenbeleid: van onbedoelde beleidsevolutie tot gefrustreerde beleidsopvolging". En: HOPPE, R. (ed.) *Etniciteit, Politiek en Beleid in Nederland*. Amsterdam: VU Uitgeverij, 1987.

KAMERLING, P.J. *Sturen op samenhang. Een casusstudie naar de wijze waarop samenhang in het integratiebeleid tot stand komt*. Róterdam: Universidad Erasmus de Róterdam, 2007.

KRAAL, K. y ZORLU, A. "City Template Amsterdam". En: UNESCO. *City Templates of MPMC Project. Research Report*. París: UNESCO, 1999.

LIPSKY, M. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas on the individual in public service*. Nueva York: Russel Sage Foundation, 1980.

MEYERS, M. K., GLASER, B. y MACDONALD, K. "On the front lines of welfare delivery: Are workers implementing policy reforms?" *Journal of Policy Analysis and Management*. No. 17 (1998) P. 1-22.

MINISTERIO DE INTERIOR. *Minderhedennota*. 1983.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y RELACIONES CON EL REINO, *Contourennota Etnische Minderheden*, 1994.

MINISTERIO DE JUSTICIA. *Jaarnota integratiebeleid 2006*. La Haya: SDU, 2006.

MOE, T.M. y WILSON, S.A. *Presidents and the Politics of Structure. Law and Contemporary Problems*. Vol. 57. No. 2 (Spring 1994). P. 1-44.

MOLLEMAN, H. "Het minderhedenbeleid in historisch perspectief: leren van gemaakte fouten". En: MEULEMAN, L. y KLINKERS, L. *Kleur bekennen. Integratiebeleid, denkstijlen en Bestuurstijlen*. La Haya: SDU Uitgevers, 2004.

MUNICIPIO DE RÓTTERDAM. *Acuerdo de la Junta Municipal*. Róterdam, 2006.

PENNINX, R. "Towards an overall ethnic minorities policy". En: SCIENTIFIC COUNCIL FOR GOVERNMENT POLICY. *Ethnic Minorities. Informe No. 17* (1979). La Haya: State Publishers.

PENNINX, R. "Immigration, minorities policy and multiculturalism in Dutch society since 1960". En: BAUBÖCK, R.; HELLER, A. y ZOLBERG, A.R. (eds.). *The challenge of diversity. Integration and pluralism in societies of immigration*. Aldershot: European Centre Vienna/Avebury, 1996. P. 187-206.

PENNINX, R.; GARCÉS-MASCAREÑAS, B. y SCHOLTEN, P. "Policymaking related to immigration and integration: a review of the literature of the Dutch case". *IMISCOE Working Papers* (2005).

Penninx, R. & Martiniello, M. (2006). 'Processos de integración y políticas (locales): estado de la cuestión y algunas enseñanzas', in: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, no. 116, Octubre-Diciembre 2006, 123-156.

POPPELAARS, C. y SCHOLTEN, P. "Integration Policy in the Netherlands. Between national policy frames and local policy practices". Comunicación presentada en el Marktdag Sociologie (2 junio de 2005), Vrije Universiteit Brussel.

RATH, J. "Research on Immigrant Ethnic Minorities in the Netherlands". En: RATCLIFFE, P. (ed.) *The politics of social science research. Race, ethnicity and social change*. New York: Palgrave, 2001.

RIJKSCHROEFF, R.; DUYVENDAK, J.W. y PELS, T. *Bronnenonderzoek Integratiebeleid*. Utrecht: Verwey-Jonker, 2003.

RIPLEY, R.B. y FRANKLIN, G.A. *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: Dorsey Press, 1986.

SCHOLTEN, P. y TIMMERMANS, A. "Doorbraken en zachte landingen in het Nederlandse immigrantenbeleid. Een theoretische analyse van beleidsdynamiek". *Beleidswetenschap*, Vol.18. No. 1 (2004). P. 3-30.

SNEL, E. *De vermeende kloof tussen culturen*. Enschede: Oratie, Universidad de Twente, 2003.

UITERMARK, J. y DUYVENDAK, J.W. "Civilizing the City : Revanchist Urbanism in Rotterdam". *ASRR Working Paper 05/05* (September 2005).

UITERMARK, J.; ROSSI, U. y VAN HOUTUM, H. "Reinventing Multiculturalism: Urban Citizenship and the Negotiation of Ethnic Diversity in Amsterdam". *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 29. No. 3 (September 2005).

URBANUS, R. *Reacties op de ontwerp-Minderhedennota. Een analyse van de commentaren op de ontwerp-Minderhedennota*. Leiden: COMT, 1983.

VAN DER LEUN, J. y KLOOSTERMAN, R. "Going underground: Immigration Policy changes and shifts in modes of provision of undocumented immigrants in the Netherlands". *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*. Vol. 97. No. 1 (2006). P. 59-68.

VAN DER LEUN, J. "Excluding Illegal Migrants in The Netherlands: Between National Policies and Local Implementation". *West European Politics*. Vol. 29. No. 2 (2006).

VEENMAN, J. *Changing policies in immigrants in Rotterdam*. Róterdam: Departamento de Asuntos Sociales y Culturales, Autoridad Municipal de Róterdam, 2001.

VNG. *De lokale integratieagenda*. La Haya: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2003.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid). "Etnische minderheden". *Rapport*. No. 17 (1979). La Haya: Staatsuitgeverij.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid). "Allochtonenbeleid". *Rapport*. No. 36 (1989). La Haya: SDU.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid). *Nederland als immigratiesamenleving*. La Haya: SDU, 2001.

RELACIÓN DE INFORMANTES CITADOS

Informante 1: funcionario municipal de Róterdam, jefe del Departamento de Juventud, Educación, y Sociedad.

Informante 2: funcionario de la Dirección para la Coordinación de la Política de Integración y Minorías (DCIM), Ministerio de Justicia.

Informante 3: representante de la Federación de Municipios Neerlandeses (sigla neerlandesa: VNG).

Informante 4: representante de la Federación de Municipios Holandeses (VNG).

Informante 5: funcionario del ayuntamiento de Róterdam, asesor del Departamento de Gobierno.

Informante 6: funcionario del Departamento "Proyecto Integración Cívica" (PI), Ministerio de Justicia.

Informante 7: funcionario del ayuntamiento de Róterdam. Archivo de documentos de gobierno.

Informante 9: ex jefe de departamento de Políticas Urbanas, Ministerio del Interior..

Informante 11: representante de la Federación Holandesa de Municipios VNG, en entrevista con el Haagse Courant (2003b).